

L'ADMINISTRATION DES PORTS MARITIMES DE PLAISANCE

GUIDE PRATIQUE
À L'ATTENTION DES PLAISANCIERS
ET DE LEURS REPRÉSENTANTS
AUX CONSEILS PORTUAIRES



Union Nationale des Associations de Navigateurs



SOMMAIRE

PRÉAMBULE	03
1 - QUELLE EST LA NATURE DU PORT QUE JE FRÉQUENTE ?	04
2 - QUI EST L'AUTORITÉ PORTUAIRE COMPÉTENTE ?	05
3 - QUI GÈRE LE PORT ?	09
• La gestion directe : la collectivité garde l'exclusivité de la gestion	09
- La régie dotée de la seule autonomie financière	09
- La régie dotée de la personnalité morale et financière	10
• La gestion indirecte : la DSP (délégation de service public)	10
- La concession	12
- L'affermage	12
- La régie intéressée	13
- La quasi-régie	13
4 - COMMENT LES PLAISANCIERS PEUVENT-ILS FAIRE VALOIR LEURS DROITS ?	14
• LES CLUPP ET LES CLUPIP	14
- Pourquoi s'inscrire au CLUPP ou au CLUPIP ?	14
- Comment s'inscrire au CLUPP ou au CLUPIP ?	15
- Quel est le rôle du CLUPP et du CLUPIP ?	15
- Quel est le statut des CLUPP et CLUPIP ?	16
• LE CONSEIL PORTUAIRE	17
- Le rôle du conseil portuaire	17
- La composition du conseil portuaire et la nomination de ses membres	18
□ Composition du conseil portuaire d'un port communal	19
□ Composition du conseil portuaire d'un port départemental	20
□ Composition du conseil portuaire d'un port régional	22
□ Cas des ports autonomes et grands ports maritimes	22
- La durée des mandats des membres du conseil portuaire	22
- Les principales règles de fonctionnement des conseils portuaires	22
5 - LA GESTION D'UN PORT ET LA REDEVANCE	24
• La gestion d'un port : un service à caractère industriel et commercial	24
• Le budget d'un port	25
- La règle de l'équilibre	26
- Les exceptions à la règle	26
- Et si le budget est excédentaire ?	26
• La redevance	27
- Une contrepartie exacte du service rendu	27
- La redevance perçue ne peut couvrir des charges étrangères à la gestion portuaire	28
- Les modalités de mise en œuvre	28
EN CONCLUSION	30
INDEX	31
TEXTES CITÉS	32



PRÉAMBULE

La gestion d'un port de plaisance fait l'objet de très nombreux textes dispersés que les collectivités territoriales et/ou les gestionnaires doivent respecter.

Or, malheureusement, force est de constater que cette obligation est parfois ignorée.

Un certain nombre de dispositions tendant, en particulier, à rendre plus lisible la participation des usagers à la vie du port est rappelé ci-après.

Notre ambition est de faire vivre ce guide grâce aux actions concertées des adhérents de l'UNAN et d'aider chacun à agir afin que les droits des plaisanciers soient reconnus.

Tel est l'objet de ce guide.

//////////////////// **NOTE DES AUTEURS** //////////////////////

Ce guide a pour objet de rappeler les règles qui régissent la gestion des ports maritimes de plaisance : autorités, délégations, organes de concertation, budget, redevance...

N'entrent pas dans son propos d'autres sujets tels que gestion du domaine public, services portuaires, attribution des places, transfert d'usage, fins d'amodiation, maintenance des infrastructures, extension d'un port, etc., qui nécessiteraient d'autres développements.

La mutualisation des compétences constitue un des principes fondateurs de l'UNAN.

Vos observations, remarques ou contributions seront donc les bienvenues.

1 - QUELLE EST LA NATURE DU PORT QUE JE FRÉQUENTE ?

L'article L5311-1 du Code des transports énumère les ports maritimes qui sont soumis aux dispositions contenues dans la 5^e partie du livre III. Il s'agit :

- des grands ports maritimes, relevant de l'État ;
- des ports maritimes autonomes, relevant de l'État ;
- des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- **du port de Port-Cros** relevant pour son aménagement, son entretien et sa gestion de l'Établissement public du parc national de Port-Cros.

UNE REMARQUE : LES ZMEL NE SONT PAS DES PORTS !

Les ZMEL (Zones de Mouillages et d'Equipements Légers) sont d'une nature particulière ; elles ne sont pas des ports. Pour cette raison, le code des ports maritimes transposé désormais dans le code des transports n'en dit rien.

Les ZMEL font l'objet d'une AOT (Autorisation d'Occupation Temporaire) délivrée par l'État. En contrepartie, la collectivité doit verser à l'État une redevance calculée par France Domaines, un service de la DGFiP (Direction générale des finances publiques). La collectivité répercute cette redevance sur les usagers en y ajoutant souvent une redevance pour services rendus. Il convient de pouvoir vérifier que la part de la redevance pour services rendus correspond précisément au coût de ce service et de veiller à ce que des dépenses étrangères à la zone de mouillage ne soient mises à la charge des usagers, ce qu'affectent parfois certains élus. En cas de charges communes (utilisation d'un équipement à la fois par le grand public et les usagers), une clé de répartition doit être fixée aussi équitablement que possible entre ce qui est du ressort du budget de la commune et celui de la ZMEL.

Pour en savoir plus, il convient de se référer aux articles R2124-39 à R2124-55 du code général de la propriété des personnes publiques et aux articles et aux articles L341-8 à L341-13 du code du tourisme.

Un conseil : se procurer les arrêtés relatifs à l'AOT et le règlement d'exploitation de la ZMEL concernée. Pour approfondir, l'UNAN tient à votre disposition le mémento-guide complet élaboré par l'UNAN du Morbihan.

2 - QUI EST L'AUTORITÉ PORTUAIRE COMPÉTENTE ?

////////////////////// NOTE //////////////////////////////////////

Savoir quelle est la collectivité « autorité portuaire compétente » est essentiel car cela permet au plaisancier de s'adresser au bon interlocuteur.

Dans son article R5314-11, le code des transports en donne une définition :

Article R5314-11 (extrait)

L'autorité compétente... est l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement compétent.

L'autorité portuaire est souvent désignée comme étant la collectivité « propriétaire ». Ce terme de « propriétaire » peut paraître inadapté pour qualifier une collectivité locale compétente en matière de port dans la mesure où l'État seul est propriétaire du domaine public maritime.

Pourtant, l'État en transférant sa compétence en matière portuaire a octroyé des droits réels aux collectivités. Un droit réel donne à une personne (une collectivité locale ou un établissement public) un pouvoir juridique sur une chose (le port et ses équipements). Ainsi, le Code général des impôts (CGI) considère-t-il la commune, le groupement de communes, le département ou la région comme propriétaire du port et de ses équipements. C'est la raison pour laquelle la taxe foncière qui vise habituellement les propriétaires de biens immeubles, est établie au nom de la collectivité locale.

Depuis les lois de décentralisation de 1983, les communes sont devenues compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes affectés principalement à la plaisance. Les autres collectivités territoriales (département et région) ont compétence sur les installations de plaisance comprises dans les ports dont ils ont la charge, à savoir les ports de pêche et/ou de commerce.

////////////////////// NOTE //////////////////////////////////////

Les articles L5314-1 à L5314-4 du code des transports reproduits ci-après montrent que rien n'est figé et que des transferts d'une collectivité locale à une autre sont toujours possibles notamment à l'occasion de la mise en application à compter du 1^{er} janvier 2017 de la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite loi NOTRe.

Article L5314-1

La région est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce.
Elle est compétente pour aménager et exploiter les ports maritimes de pêche qui lui sont transférés.

Article L5314-2

Le département est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche.
Il est compétent pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce qui lui sont transférés.

Article L5314-4

Les communes ou, le cas échéant, les communautés de communes, les communautés urbaines, les métropoles ou les communautés d'agglomération, sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance.
Elles sont également compétentes pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche qui leur sont transférés.

....

Le département ou un syndicat mixte peut également, à la demande d'une commune ou, le cas échéant, d'une communauté de communes, créer, aménager et exploiter un port maritime dont l'activité principale est la plaisance.

Sauf transfert de compétence à une autre collectivité, un port maritime est :

- **COMMUNAL** lorsque l'activité dominante est la plaisance

L'activité dominante est mesurée par le volume des recettes de chaque activité. (CE du 25 octobre 2002 – n° 214428 -214560 – Commune d'Hyères et Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer).

L'autorité portuaire est le maire ou le président du groupement de communes.

REMARQUE IMPORTANTE

Les articles L5214-16 et L5216-5 du CGCT, codification des articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite **Loi NOTRe**, précisent que les communautés de communes et d'agglomération exercent cette compétence **de plein droit aux lieux et places des communes membres**. Seules les communes n'appartenant pas à un groupement intercommunal gardent la compétence.

Pour en savoir plus : circulaire du 8 décembre 2016 :

http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/12/cir_41625.pdf.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Le terme générique de « port communal » recouvre les ports communaux ou communautaires (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération ou communauté de communes).

- **DÉPARTEMENTAL** lorsque son activité dominante est la pêche.

REMARQUE IMPORTANTE

L'article 22 de la loi n° 2015-991 du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite **Loi NOTRe**, définit le cadre procédural d'un possible transfert de compétence vers d'autres collectivités territoriales ou groupements pour les ports relevant des départements ou de groupements dont les départements sont membres. Tous les ports départementaux sont concernés par le dispositif et ce quel que soit leur type d'activités (commerce, pêche, plaisance).

À compter du 1^{er} janvier 2017, les ports de compétence départementale seront transférés automatiquement à la région sauf si le département ayant actuellement la qualité d'autorité portuaire sollicite le maintien de sa compétence. Toute autre collectivité a vocation à faire acte de candidature. En cas de multiplicité de candidatures, le préfet de région est chargé d'assurer la concertation et, le cas échéant, l'arbitrage entre des collectivités présentant des candidatures ou demandes de maintien de compétences concurrentes, et en l'absence de consensus sur une seule candidature de désigner la collectivité bénéficiaire du transfert.

La mise en œuvre de cette réforme pourra redistribuer les compétences actuellement dévolues aux départements.

Pour en savoir plus : circulaire du 6 novembre 2015 :

http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/11/cir_40200.pdf

- **RÉGIONAL** lorsque son activité dominante est le commerce (marchandises et/ou passagers).

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Par souci d'homogénéité, une région ou un département autorité portuaire d'un port comportant plusieurs activités peut transférer la gestion d'une seule partie des activités (le port de plaisance par exemple) à une autre collectivité.

- **Les grands ports maritimes** et **les ports maritimes autonomes**, relevant de l'État.

Les grands ports maritimes sont Marseille, Le Havre, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire, Rouen, La Rochelle, Bordeaux auxquels s'ajoutent les grands ports maritimes de la Guadeloupe, de la Guyane, de La Martinique et de la Réunion.

Les ports maritimes autonomes sont des ports fluviaux (Paris, Strasbourg, Mulhouse-Rhin) ainsi que les ports de Papeete et de Nouvelle Calédonie.

Les grands ports maritimes sont des établissements publics. Chaque grand port maritime est géré par un directoire sous le contrôle d'un conseil de surveillance. Le président du directoire est nommé par décret sur avis conforme du conseil de surveillance, qui nomme directement les autres membres du directoire.

Le conseil de surveillance comprend des représentants de l'État, des collectivités territoriales, de la chambre de commerce et d'industrie et du personnel, ainsi que des personnalités qualifiées.

Chaque grand port maritime comprend également un conseil de développement où sont représentées les entreprises implantées sur le port, les collectivités territoriales, le personnel et au moins un représentant des associations de protection de l'environnement.

//////////////////// **NOTE** //////////////////////

Dans ces ports, la loi n'a pas prévu de conseil portuaire au sein duquel les plaisanciers pourraient donner un avis. L'UNAN reste néanmoins à la disposition des associations concernées pour les aider à se faire entendre auprès des autorités portuaires.

3 - QUI GÈRE LE PORT ?

Le gestionnaire peut être soit l'autorité portuaire elle-même quand la collectivité gère le port par ses propres moyens (il s'agit alors d'une gestion en régie) soit un tiers à qui elle a confié la gestion. Comme en matière de gestion de l'eau, d'assainissement ou de transport public, par exemple, la collectivité « autorité portuaire » peut décider de gérer le port elle-même ou d'en confier la gestion à un tiers. Le choix du mode de gestion doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal ou départemental.

//////////////////// NOTE //////////////////////

Il est important pour un plaisancier souhaitant mieux connaître le mode de gestion d'un port de se procurer tous les documents utiles (délibérations de la collectivité, contrats de concession, etc.).

L'article L2121-26 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose que :

« Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. »

Les décisions prises par le gestionnaire d'un port au titre d'une délégation de service public concédée par une collectivité territoriale figurent au nombre des documents administratifs communicables.

Le livre III du Code des relations entre le public et l'administration reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration, quels que soient leur forme ou leur support.

Ce droit s'exerce à l'égard de toutes les personnes publiques (l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics) ainsi qu'à l'égard des organismes privés chargés d'une mission de service public.

Ainsi, les dispositions de la loi s'appliquent-elles à toute structure en charge d'un service public, que ce soit en régie ou par délégation, et quelle que soit sa personnalité juridique.

Ne pas hésiter à demander communication de tous les documents utiles. L'UNAN peut vous y aider.

La gestion directe : la collectivité garde l'exclusivité de la gestion

LA RÉGIE DOTÉE DE LA SEULE AUTONOMIE FINANCIÈRE

Les régies dotées de la seule autonomie financière sont créées par délibération du conseil municipal soit sous la forme d'une régie non autonome comprenant un budget annexe au budget principal de la collectivité soit sous la forme d'une régie autonome. Le maire ou le président du groupement de communes est alors l'ordonnateur des dépenses et recettes.

LA RÉGIE DOTÉE DE LA PERSONNALITÉ MORALE ET FINANCIÈRE

Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont en réalité des EPIC (Établissements Publics Industriels et Commerciaux).

Dans ce type de gestion, il y a création d'un établissement public rattaché à la collectivité mais disposant d'un exécutif et d'une assemblée délibérante indépendants.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Attention à ne pas confondre les notions suivantes :

- EPIC pour établissement public industriel et commercial doté de la personnalité juridique. Sauf exceptions, les établissements publics sont rattachés à l'État ou à une collectivité territoriale de tutelle.

- SPIC pour service public à caractère industriel et commercial. C'est une forme de gestion d'un service public soumise principalement aux règles de droit privé et à la compétence du juge judiciaire. Un port est un SPIC.

- EPCI pour établissement public de coopération intercommunale. Exemple : une communauté de communes est un EPCI.

NB – La définition de la qualification « industriel et commercial » d'un service sera précisée au chapitre 5, partie « la gestion d'un port : un service à caractère industriel et commercial » du présent guide.

La gestion indirecte : la DSP (délégation de service public)

La collectivité confie la gestion à un tiers

Ce mode de gestion consiste pour la collectivité 'délégante' à confier à un tiers 'délégataire' – entreprise privée, association, personne publique – l'exécution du service public tout en conservant la maîtrise de celui-ci. Ce délégataire est alors chargé de l'exécution du service. Il l'assure avec son propre personnel selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls. La collectivité lui octroie en contrepartie un monopole d'exploitation du service.

L'une des caractéristiques essentielles des modes de gestion déléguée concerne le risque financier lié à l'exploitation du service : il pèse non pas sur la collectivité mais sur le délégataire, qui se rémunère, en tout ou partie, par le prix payé par les usagers du service. Cette particularité trouve d'ailleurs sa contrepartie dans la liberté offerte à la collectivité de faire appel au tiers de son choix, dans le cadre d'une procédure assurant la transparence de ce choix.

Si la responsabilité du tiers délégataire n'est pas suffisante, le juge peut requalifier le contrat en marché public.

La collectivité garde, néanmoins, la maîtrise du service dans la mesure où le délégataire est tenu de rendre compte de sa gestion sur les plans technique et financier. En outre, la collectivité dispose des moyens juridiques nécessaires pour assurer, quoi qu'il arrive, le fonctionnement du service ou pour modifier son organisation (pouvoir d'infliger des sanctions au délégataire, de modifier unilatéralement le contrat ou même de le résilier pour des motifs tenant à l'organisation du service ou tirés de l'intérêt général).

La gestion d'un port peut par exemple être confiée à une chambre de commerce et d'industrie, à une SEM (Société d'Économie Mixte), à une SPL (Société Publique Locale), à une société de droit privé, à un yacht-club ou à une association, etc.

Les différents modes d'exécution contractuelle du service public (concession, affermage, régie intéressée et autres types de gestion déléguée faisant l'objet de contrats) doivent respecter les dispositions des articles L1411-1 à L1411-18 du CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales).

Ces dispositions soumettent tout un pan de la gestion des collectivités publiques à des règles de publicité et de transparence renforcées. Si le libre choix par l'autorité compétente de son délégataire est confirmé, il ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure garantissant la transparence de ce choix et à l'occasion de laquelle les mérites respectifs de différentes offres auront pu être confrontés.

La passation d'une délégation de service public passe par plusieurs étapes : le choix de la gestion déléguée, la publicité et la présélection des candidats, la sélection des offres, la négociation et l'approbation du projet de convention et enfin la signature de la convention (articles L1411-1, L1411-5, L1411-7, L1411-9 et L1411-18 du CGCT)..

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Le projet de contrat de délégation de service public doit être soumis pour avis au conseil portuaire, en application de l'article R5314-22, 6° du code des transports, avant délibération du conseil municipal ou communautaire. À défaut de cette formalité préalable, la délibération serait entachée d'illégalité. Voir développement infra sur le conseil portuaire.

La collectivité s'est totalement déchargée de la gestion du port, il lui appartient cependant de se doter de tous les moyens pour exercer le contrôle de cette gestion.

**Article L1411-3 du CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales)
et article 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession**

Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service.
Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Il est important que les membres du Conseil portuaire représentant les plaisanciers exigent que ce rapport leur soit communiqué. Comme il est dit supra, ce document doit obligatoirement être communiqué à toute personne qui en fait la demande. Voir sur ce sujet la note au début du chapitre 3.

On distingue quatre types de gestion en matière de délégation de services publics : la concession, l'affermage, la régie intéressée et la quasi-régie.

LA CONCESSION

La concession de service public constitue la forme de gestion déléguée la plus aboutie. Elle concerne en effet à la fois l'investissement et l'exploitation et ce, aux risques et périls du concessionnaire.

La concession est un mode de gestion par lequel la collectivité charge son cocontractant de réaliser des travaux de premier établissement et d'exploiter à ses frais le service pendant une durée déterminée en prélevant directement auprès des usagers du service public des redevances qui lui restent acquises. La rémunération du concessionnaire est assurée par les usagers : le risque repose sur le concessionnaire (CE, 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux).

La convention de délégation doit tenir compte, pour la détermination de sa durée, de la nature des prestations demandées au délégataire et ne doit pas dépasser la durée d'amortissement des installations mises en œuvre ou financées par le concessionnaire.

La collectivité contrôle le bon fonctionnement du service, notamment au vu des comptes rendus techniques et financiers annuels. Selon les cas, elle possède un pouvoir de fixation et d'homologation du service.

À l'expiration de la convention de délégation, l'ensemble des investissements et des biens du service revient à la collectivité.

L'AFFERMAGE

L'affermage se distingue de la concession essentiellement par le fait que les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la commune qui, en règle générale, en a assuré le financement, le fermier étant chargé de la maintenance de ces ouvrages ou, dans certains cas, de leur modernisation ou leur extension (CE, 29 avril 1987, commune d'Élancourt).

Comme dans le système de la concession, le fermier est rémunéré par les usagers, mais il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. Le risque repose sur le fermier. La durée des contrats d'affermage est généralement assez courte (trois à cinq ans environ).

Selon la nature des investissements à la charge du délégataire, la frontière entre concession et affermage est parfois difficile à tracer.

LA RÉGIE INTÉRESSÉE

La régie intéressée est une forme d'exploitation dans laquelle la collectivité territoriale passe un contrat avec un professionnel pour faire fonctionner un service public. La collectivité rémunère le « régisseur intéressé » par une rétribution composée d'une redevance fixe et d'un pourcentage sur les résultats d'exploitation. La collectivité est chargée de la direction de ce service mais peut donner une certaine autonomie de gestion au régisseur.

LA QUASI-RÉGIE

La quasi-régie est un contrat entre un pouvoir adjudicataire, ici la collectivité autorité portuaire, et une structure sur laquelle il exerce un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services. C'est la raison pour laquelle, on qualifie parfois ce contrat de contrat « in house ».

Ce n'est donc pas une régie au sens habituel car la collectivité ne gère pas elle-même, la gestion étant confiée à une structure, une SPL (société publique locale), créée souvent à cet effet et sur laquelle elle a une totale autorité. Le capital d'une SPL doit être constitué exclusivement d'apports versés par les collectivités locales ; les apports privés sont proscrits. À ce titre, la conclusion du contrat n'est pas soumise au code des marchés et ne donne donc pas lieu à mise en concurrence préalable. Par opposition, le code des marchés s'applique à la SEM (société d'économie mixte) car son capital est composé de capitaux privés et les collectivités ne disposent pas d'un pouvoir absolu comme sur la SPL.

Les SPL, de création récente, sont de droit privé. Elles rencontrent un relatif succès auprès des élus, sans doute parce qu'elles échappent en partie aux contrôles habituels liés à la gestion des fonds publics. Les SPL permettent notamment d'éviter l'emploi de fonctionnaires publics pour accomplir les missions de service public ; elles ne dépendent pas par ailleurs d'un comptable public. Certains critiques considèrent que le statut des SPL facilitera le favoritisme, l'abus de bien social et la prise illégale d'intérêts.

4 - COMMENT LES PLAISANCIERS PEUVENT-ILS FAIRE VALOIR LEURS DROITS ?

Un navire de plaisance est amarré dans un port, à quai, sur ponton ou sur bouée.

Après avoir souscrit avec le gestionnaire un contrat d'occupation d'un poste d'amarrage, ou dans certains ports un contrat d'amodiation ou de garantie d'usage, le plaisancier obtient la qualité « d'usager du port ».

À ce titre, le plaisancier dispose de droits qu'il peut faire valoir en intégrant le comité d'usagers (CLUPP ou CLUPIP), puis, dans un second temps s'il le souhaite, en manifestant son souhait d'intégrer le conseil portuaire.

Les CLUPP et les CLUPIP

- Le CLUPP (Comité local des usagers permanents du port) est composé d'usagers d'un port dont l'activité dominante est la plaisance, donc nécessairement sous l'autorité d'une commune ou d'un groupement de communes (EPCI).

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Lorsque l'activité dominante est la plaisance et quand bien même des navires de pêche sont accueillis de manière régulière, la compétence reste communale. Seule, la composition du conseil portuaire est modifiée (un représentant du conseil départemental et un marin pêcheur – cf. R5314-18 du code des transports – voir au chapitre 4, partie « La composition du conseil portuaire et la nomination de ses membres »).

- Le CLUPIP (Comité local des usagers permanents du port et des installations portuaires) est composé exclusivement d'usagers d'un port de plaisance au sein d'un port à vocation multiple (pêche et/ou commerce, plaisance), donc nécessairement départemental ou régional.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Dans les ports relevant de l'État, et exclusivement dans ceux-ci – grands ports maritimes ou ports autonomes –, l'existence d'un Comité local des usagers n'est pas imposée par les textes.

POURQUOI S'INSCRIRE AU CLUPP OU AU CLUPIP ?

Au-delà des devoirs qui s'imposent à l'usager d'un service public, le plaisancier, par son adhésion au CLUPP ou CLUPIP, selon le cas, dispose de droits lui permettant de mieux appréhender les modalités de la gestion du port et la manière dont il peut faire valoir son avis.

COMMENT S'INSCRIRE AU CLUPP OU AU CLUPIP ?

Pour pouvoir intégrer le comité local des usagers, il faut être titulaire d'une autorisation de mouillage ou d'amarrage supérieure à 6 mois (contrat d'amodiation ou de garantie d'usage ou encore titre de location).

NOTE

L'inscription n'est pas automatique. Il est nécessaire que le bénéficiaire fasse une demande d'inscription auprès du gestionnaire du port qui a l'obligation de tenir la liste à jour.

Pour une gouvernance concertée des infrastructures de plaisance, le rôle du gestionnaire du port est déterminant. Il lui appartient de rappeler régulièrement ces dispositions réglementaires aux usagers en les invitant à s'inscrire.

Tous les moyens à sa disposition peuvent être utilisés soit par exemple en adressant une note à l'appui de la facture, soit par voie de presse soit par messages électroniques, etc.

Article R5314-19 du code des transports (extrait)

Le comité local des usagers permanents du port comprend les titulaires d'un contrat d'amodiation ou de garantie d'usage de poste d'amarrage ou de mouillage et les bénéficiaires d'un titre de location supérieur à six mois délivré par le gestionnaire du port. Leur liste est tenue à jour par le gestionnaire du port. L'inscription sur la liste s'effectue sur la demande de l'intéressé assortie des justifications appropriées.

QUEL EST LE RÔLE DU CLUPP ET DU CLUPIP ?

Le maire (ou le président du groupement de communes), le président du Conseil départemental ou régional (ou leur représentant) ont l'obligation de réunir au moins une fois par an le CLUPP ou le CLUPIP pour communiquer le budget du port.

NOTE

Les plaisanciers membres du CLUPP ou CLUPIP doivent demander au président du conseil portuaire, si ce n'est pas le cas de les réunir une fois par an et de communiquer le budget du port en s'appuyant sur l'art. R5314-19 ci-après :

Article R5314-19 du code des transports (extrait)

Le comité local des usagers permanents du port est réuni au moins une fois par an par le maire ou son représentant. Il reçoit communication du budget du port.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Cette réunion normalement destinée à la présentation du budget du port prend souvent la forme d'échanges informels avec l'assistance pour le plus grand intérêt des usagers et des gestionnaires présents.

Par ailleurs, le CLUPP ou le CLUPIP désigne en son sein les représentants des plaisanciers au Conseil portuaire.

Pour les ports communaux
Article R5314-17 du code des transports
(extraits)

Les représentants des navigateurs de plaisance au conseil portuaire
« sont désignés par le comité local des usagers permanents »

Pour les ports départementaux
Article R5314-14 du code des transports
(extraits)

Neuf membres représentant les usagers du port choisis parmi les catégories d'usagers désignés respectivement ... par la chambre de commerce et d'industrie, le comité local des pêches et le comité local des usagers permanents des installations portuaires de plaisance.

Le mode de désignation des représentants des navigateurs de plaisance n'est pas défini par les textes. Voir à ce sujet la Note ci-après page 20 sous le titre « La composition du conseil portuaire et la nomination de ses membres ».

Au-delà du rôle des CLUPP et CLUPIP ainsi défini par la réglementation, rien n'interdit à ses membres de se doter d'un fonctionnement plus abouti.

QUEL EST LE STATUT DES CLUPP ET CLUPIP ?

Aucune forme juridique n'a été définie par le législateur. Il appartient donc à chaque comité d'usagers de se doter d'une organisation adaptée (simple comité sans structure juridique ou association).

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Les membres élus des associations existantes sur le port doivent « investir » les CLUPP et CLUPIP et se porter candidats au conseil portuaire parce qu'ils sont représentatifs d'un nombre significatif de plaisanciers, parce qu'ils ont l'expérience et parce qu'ils disposent de moyens de communication. Il faut éviter que des candidats solitaires, peu épris de démocratie et ne représentant qu'eux-mêmes ne soient désignés.

Le conseil portuaire

LE RÔLE DU CONSEIL PORTUAIRE

C'est une structure consultative instituée dans chaque port et compétente pour émettre un avis sur les affaires du port qui intéressent les personnes morales et physiques concernées par son administration, et notamment les usagers.

////////////////////// NOTE //////////////////////////////////////

Le champ de compétence défini par le l'art. R 5314-21 du code des transports est très large puisqu'il permet au conseil portuaire d'émettre un avis sur les affaires du port sans restriction :

Article R5314-21 du code des transports (extraits)

Le conseil portuaire est compétent pour émettre un avis, dans les conditions prévues au présent code, sur les affaires du port qui intéressent les personnes morales et physiques concernées par son administration, notamment les usagers.

L'article qui suit énumère un certain nombre de sujets pour lesquels le conseil portuaire est **obligatoirement** consulté :

Article R5314-22 du code des transports (extraits)

Le conseil portuaire est obligatoirement consulté sur les objets suivants :

- 1 - la délimitation administrative du port et ses modifications ;
- 2 - le budget prévisionnel du port, les décisions de fonds de concours du concessionnaire ;
- 3 - les tarifs et conditions d'usage des outillages, les droits de port ;
- 4 - les avenants aux concessions et concessions nouvelles ;
- 5 - les projets d'opérations de travaux neufs ;
- 6 - les sous-traités d'exploitation ;
- 7 - les règlements particuliers de police et les dispositions permanentes relatives à la police des surfaces encloses prévues à l'article R. 341-5 du présent code.

Le conseil portuaire examine la situation du port et son évolution sur les plans économique financier, social, technique et administratif.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Cet article du code des transports s'applique à l'ensemble des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il rend donc obligatoire dans tous ces ports la constitution d'un conseil portuaire. En revanche ces dispositions ne sont pas imposées aux ports relevant de l'État.

Cet article est extrêmement important et mérite pour cette raison un développement particulier. Certes, le conseil portuaire ne donne qu'un avis. Mais son avis sur certains sujets expressément prévus par la loi (cf. art. R 5314-22 ci-dessus) est obligatoire, ce qui signifie que la délibération de la collectivité serait entachée d'irrégularité si le conseil portuaire n'avait pas été consulté préalablement.

Les plaisanciers siégeant en conseil portuaire doivent exiger le respect de ce principe. S'ils ne sont pas entendus, il est possible de demander au préfet, dans le cadre de son contrôle de légalité exercé a posteriori, de rappeler la collectivité à ses obligations et de déférer éventuellement la décision au Tribunal administratif. Cette demande doit être adressée au préfet dans le délai de 2 mois à compter du jour où la délibération est devenue exécutoire.

Sans réponse du préfet au terme des 2 mois, il faut engager une procédure devant le Tribunal administratif. L'UNAN peut aider ses adhérents pour mener à bien cette démarche.

LA COMPOSITION DU CONSEIL PORTUAIRE ET LA NOMINATION DE SES MEMBRES

Le nombre des représentants des plaisanciers aux conseils portuaires est différent selon que le port est géré par une commune (ou un groupement de communes) ou que le port est géré par un département ou une région.

Néanmoins, qu'il s'agisse d'un port communal ou d'un port départemental comportant une activité plaisance, les représentants des plaisanciers au conseil portuaire quel que soit leur nombre, sont toujours désignés par le comité des usagers du port.

Dans le premier cas, ce nombre est fixé réglementairement à trois par le Code des transports. Dans les autres cas, il faut se référer à l'arrêté du président du conseil départemental ou régional à qui il appartient de définir le nombre des représentants des usagers en fonction de l'importance de chaque activité.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Les articles R5314-17 et R5314-14 reproduits ci-après font état d'une « désignation » des représentants des plaisanciers au conseil portuaire. Toute latitude est donc laissée au CLUPP quant au mode de désignation.

□ Composition du conseil portuaire d'un port communal

Sa composition est définie à l'art. R5314-17 du Code des transports reproduit ci-après :

Article R5314-17 du code des transports (extraits)

Dans les ports relevant de la compétence des communes (ou groupements de communes), il est institué un conseil portuaire composé ainsi qu'il suit :

- 1 - le maire ou son représentant qu'il désigne parmi les conseillers municipaux, président ;
- 2 - un représentant de chacun des concessionnaires ;
- 3 - des membres représentant les personnels suivants concernés par la gestion du port :
 - a) un membre du personnel communal ou du personnel mis par l'État à la disposition de la commune appartenant au service chargé des ports ;
 - b) un membre du personnel de chacun des concessionnaires. Les représentants des personnels sont désignés par le maire sur proposition des organisations syndicales représentatives ;
- 4 - six membres représentant les usagers du port appartenant aux catégories mentionnées à l'article R5314-27 et **désignés à raison de trois membres qui représentent les navigateurs de plaisance désignés par le comité local des usagers permanents du port** et trois membres qui représentent les services nautiques, construction, réparation, et les associations sportives et touristiques liées à la plaisance, désignés par le maire après consultation des organisations représentatives au plan local.

Les membres du conseil portuaire sont nommés par arrêté du maire.

//////////////////// NOTE //////////////////////////////////////

Pour ce qui concerne les ports communaux (ou groupements de communes), le nombre de représentants des plaisanciers désignés par le CLUPP est de 3 titulaires et de 3 suppléants. Le maire ou le président du groupement de communes n'a pas le choix et doit prendre un arrêté en conséquence.

Quand des navires de pêche sont accueillis de manière régulière, le conseil portuaire est complété par un représentant désigné en son sein par le conseil général et un représentant des pêcheurs désigné par le maire.

Article R5314-18 du code des transports

Le conseil portuaire est complété par un représentant désigné par la chambre de commerce et d'industrie quand elle n'est pas concessionnaire.

Dans les ports dont les installations s'étendent sur plusieurs communes, le conseil portuaire est complété par un représentant désigné en son sein par le conseil municipal de chacune des autres communes sur le territoire desquelles s'étend le port.

Lorsque le port abrite de façon régulière des navires de pêche maritime, le conseil portuaire est complété par un représentant désigné en son sein par le conseil général et un représentant des pêcheurs désigné par le maire.

Une faculté pour la gestion de plusieurs ports de faible importance

L'article 5314-20 du Code des transports prévoit, pour les ports communaux, la possibilité de regrouper les ports **de peu d'importance** au sein d'un seul conseil portuaire.

Article R5314-20 du code des transports

Le conseil municipal peut décider de constituer un seul conseil portuaire pour connaître des affaires de plusieurs ports de peu d'importance.

□ Composition du conseil portuaire d'un port départemental

Sa composition est définie à l'art. R5314-14 du Code des transports reproduit ci-après :

Article R5314-14 du code des transports (extraits)

Dans les ports où se pratiquent simultanément au moins deux des activités de pêche, de commerce et de plaisance, le conseil portuaire est composé de la manière suivante :

- 1 - Le président du conseil départemental ou son représentant, qu'il désigne parmi les conseillers départementaux, président ;
- 2 - Deux membres désignés par le concessionnaire lorsqu'il existe un seul concessionnaire ou un membre désigné par chaque concessionnaire lorsqu'il y a au moins deux concessionnaires ;
- 3 - Un représentant désigné en son sein par le conseil municipal, de chacune des communes sur le territoire desquelles s'étend le port ;
- 4 - Des membres représentant les personnels suivants concernés par la gestion du port :
 - a) un membre du personnel départemental ou mis par l'État à la disposition du département appartenant aux services chargés des ports ;
 - b) un membre du personnel de chacun des concessionnaires ;
 - c) dans les ports où il existe un bureau central de la main-d'œuvre, un membre représentant les ouvriers dockers du port. Les représentants des personnels et des ouvriers dockers du port sont désignés par le président du conseil départemental sur proposition des organisations syndicales représentatives des personnels concernés ;
- 5 - Neuf membres représentant les usagers du port choisis parmi les catégories d'usagers mentionnées aux articles R5314-25 à R5314-27, à raison de trois membres désignés par le président du conseil départemental et six membres désignés respectivement par la chambre de commerce et d'industrie, le comité local des pêches et le comité local des usagers permanents des installations portuaires de plaisance, constitué dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article R5314-19 et réuni au moins une fois par an par le président du conseil ou son représentant.

Le président du conseil départemental détermine le nombre de sièges revenant à chaque catégorie d'usagers au titre du commerce, de la pêche et de la plaisance, compte tenu de l'importance respective de chacune de ces activités.

Les membres du conseil portuaire sont nommés par arrêté du président du conseil départemental.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Pour les ports départementaux, contrairement aux ports communaux, le président du conseil départemental a toute latitude pour fixer le nombre de sièges en fonction de l'importance respective des activités de commerce, de pêche et de plaisance. Leur nomination donne lieu à un arrêté du président du conseil départemental.

La section permanente : une disposition particulière à ce type de ports :

Elle est définie par l'art. R5314-15 du code des transports ci-après :

Article R5314-15 du code des transports (extraits)

Dans les ports où se pratiquent simultanément au moins deux des activités de pêche, de commerce et de plaisance ... , des sections permanentes peuvent être constituées au sein du conseil portuaire pour chacune des activités de pêche, de commerce et de plaisance.

Elles instruisent, en vue de leur examen par le conseil portuaire, les affaires propres à une activité particulière ainsi que les affaires qui leur sont confiées par le conseil ou par le président.

Les sections permanentes comportent tous les usagers désignés au titre d'une même activité, et en nombre au plus égal, des membres choisis parmi les catégories mentionnées aux 2°, 3° et 4° de l'article R5314-14.

Les membres des sections autres que les usagers sont désignés par le président du conseil départemental parmi les membres du conseil portuaire.

Les sections sont convoquées par le président du conseil portuaire dans les mêmes conditions que le conseil. Elles sont présidées par le président du conseil départemental ou son représentant.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

La mise en place d'une section permanente est très importante pour les plaisanciers concernés ; il leur appartient d'en demander la mise en place à l'autorité portuaire. Cette commission ne traite en effet que des points concernant la seule activité « plaisance » afin de préparer la réunion du conseil portuaire. Généralement, les sujets traités en conseil portuaire se rapportent essentiellement aux activités pêche et commerce tandis que les sujets concernant l'activité plaisance intéressent peu.

La réunion préalable d'une section permanente ne traitant que de la plaisance permet aux représentants des plaisanciers de disposer de temps pour faire valoir leurs avis.

Une faculté pour la gestion de plusieurs ports de faible importance

L'article R5314-16 du Code des transports prévoit, pour les ports départementaux, la possibilité de regrouper les ports de **peu d'importance** au sein d'un seul conseil portuaire.

Article R5314-16 du code des transports

Le conseil départemental peut décider de constituer un seul conseil portuaire pour connaître des affaires de plusieurs ports de peu d'importance.

□ Composition du conseil portuaire d'un port régional

Si l'existence d'un conseil portuaire est obligatoire (Article L5314-12 du code des transports), en revanche sa composition n'est pas réglementée.

Il en est de même de la possibilité de créer des sections permanentes.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

Pour les ports régionaux, contrairement aux ports communaux, le président du conseil régional a toute latitude pour fixer le nombre de sièges en fonction de l'importance respective des activités de commerce, de pêche et de plaisance.

□ Cas des ports autonomes et grands ports maritimes

Aucun texte n'impose de constituer un conseil portuaire aux ports relevant de l'État.

LA DURÉE DES MANDATS DES MEMBRES DU CONSEIL PORTUAIRE

Article R5314-24 du code des transports

La durée des mandats des membres du conseil portuaire est de cinq ans.

Lorsqu'un membre titulaire décède, démissionne ou perd la qualité en raison de laquelle il était désigné, il est remplacé pour la durée du mandat restant à courir par un membre désigné dans les mêmes conditions.

Le mandat des membres du conseil portuaire est renouvelable.

Les fonctions de membre du conseil portuaire sont gratuites.

Lorsqu'un membre du conseil portuaire, autre que les représentants élus des personnels, s'abstient sans motif légitime de se rendre à trois réunions consécutives, il peut être déclaré démissionnaire par le préfet. Il est remplacé, pour la durée du mandat restant à courir, par un membre désigné selon les modalités prévues aux articles R5314-13, R5314-14 et R5314-17.

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

À retenir principalement de cet article que la durée des mandats des membres du conseil portuaire est, en règle générale, de 5 ans.

LES PRINCIPALES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DES CONSEILS PORTUAIRES

Elles sont définies à l'article R5314-23 du code des transports :

Article R5314-23 du code des transports

Le fonctionnement du conseil portuaire obéit aux règles suivantes :

- 1 - Le conseil portuaire se réunit au moins **deux fois par an** ; ses séances ne sont pas publiques ; toutefois, il peut entendre toute personne qu'il juge utile ;
- 2 - **Il est convoqué par son président quinze jours au moins avant la date prévue pour sa réunion.** Il peut être convoqué sans condition de délai à la demande du préfet, ou d'un concessionnaire ou des deux tiers des membres du conseil ; dans ce cas, la convocation doit intervenir dans les cinq jours suivant la réception de la demande par le président. Les questions dont l'inscription a été demandée par le préfet, l'un des concessionnaires ou la moitié des membres du conseil sont portées à l'ordre du jour. **L'ordre du jour est annexé à la convocation. Les documents correspondants sont communiqués au plus tard huit jours avant la réunion du conseil portuaire ;**
- 3 - **Le conseil portuaire ne peut délibérer valablement que si deux tiers au moins de ses membres sont présents ou représentés.** En l'absence dûment constatée du quorum, le conseil portuaire est à nouveau convoqué et peut délibérer valablement quel que soit le nombre des membres présents. Les avis sont pris à la majorité absolue des voix des membres présents ou représentés. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante ;
- 4 - Un membre du conseil peut se faire représenter soit par un suppléant désigné dans les mêmes conditions et en même temps que les membres titulaires, soit, à défaut, par un autre membre du conseil appartenant à la même catégorie. Chacun ne peut recevoir qu'un seul mandat ;
- 5 - Lorsque l'avis n'est pas émis dans un délai de deux mois à compter de la saisine du conseil, il est réputé favorable.

////////////////////// NOTE ////////////////////////

À la lecture de cet article, il faut retenir quelques points principaux concernant le fonctionnement des conseils portuaires :

- le conseil portuaire doit être réuni au moins deux fois par an ;
- la convocation de ses membres, accompagnée de l'ordre du jour doit être adressée au moins 15 jours avant la date de la réunion¹ ;
- les documents correspondants à l'ordre du jour doivent être adressés aux membres du conseil portuaire au moins 8 jours avant la date de la réunion¹ ;
- un quorum des 2/3 des membres présents ou représentés est requis pour que le conseil portuaire puisse délibérer valablement². Les membres du conseil portuaire doivent exiger que ces obligations réglementaires trop souvent oubliées soient respectées.

Par ailleurs, les documents remis doivent être des copies d'originaux et non pas des résumés ou des synthèses. Le budget³ et le rapport de gestion⁴ remis obligatoirement et réglementairement par le concessionnaire à la collectivité doivent être communiqués intégralement au conseil portuaire. Si la collectivité gère elle-même le port, il est très intéressant d'obtenir la communication du compte de gestion du comptable public⁵ concernant les trois exercices écoulés.

Aux termes de la loi, tous ces documents administratifs figurent au nombre des pièces communicables sur simple demande. Voir note importante au chapitre 3.

1. Sauf cas particuliers : « Il peut être convoqué sans condition de délai à la demande du préfet, ou d'un concessionnaire ou des deux tiers des membres du conseil ; dans ce cas, la convocation doit intervenir dans les cinq jours suivant la réception de la demande par le président ».

2. Sauf après une deuxième convocation pour absence de quorum.

3. Le budget est un document prévisionnel. Il liste les dépenses et les recettes à prévoir pour l'année.

4. Le rapport de gestion est un rapport produit obligatoirement chaque année au concédant comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages et des services. Ce rapport permet à l'autorité concédante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

5. Il s'agit du bilan et du compte d'exploitation établi chaque année par le comptable public.

5 - LA GESTION D'UN PORT ET LA REDEVANCE

Au paragraphe « Le rôle du conseil portuaire » page 17, il a été précisé que, pour les ports relevant des collectivités territoriales, le conseil portuaire devait obligatoirement donner un avis sur le budget du port et sur les tarifs.

////////////////////// NOTE //////////////////////////////////////

Cet avis, certes consultatif, n'en est pas moins obligatoire. Son absence pourrait rendre invalide une délibération du conseil municipal approuvant un budget ou des tarifs portuaires.

Afin de mieux appréhender ces deux thèmes, il est important de s'attarder auparavant sur ce que signifie l'importante notion de SPIC.

La gestion d'un port : un service à caractère industriel et commercial

La gestion d'un port a la qualification de SPIC (service public à caractère industriel et commercial). D'autres services, tels que la gestion de l'eau potable ou de l'assainissement par exemple ont également cette qualification. Cette notion s'oppose aux services publics administratifs (SPA) tels que les services qui se rapportent à l'enseignement, par exemple.

L'article L2221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées.

La distinction entre SPIC et SPA est parfois difficile à faire. La jurisprudence est abondante dans ce domaine. Pour déterminer la nature du service administratif ou à caractère industriel et commercial, le Conseil d'État prend en compte trois critères : l'objet du service public, ses modalités de fonctionnement ou encore l'origine des financements.

Au regard de ces critères, la gestion d'un port de plaisance constitue sans aucun doute un service public à caractère industriel et commercial.

Il en résulte un certain nombre de spécificités.

Ainsi, quand un SPIC est géré par un organisme privé telle qu'une société d'économie mixte (SEM) ou une société commerciale, le droit privé s'applique assez largement, en matière de tarifs par exemple, mais le droit administratif n'est pas absent. Ces organismes privés sont ainsi soumis à la tutelle des pouvoirs publics. Le préfet contrôle la légalité des actes et la chambre régionale des comptes contrôle la gestion, etc. La collectivité locale délégante exerce également un contrôle en application du contrat de délégation de service public.

De même, il y a obligation de communiquer à toute personne qui en fait la demande, les documents administratifs détenus par le titulaire d'une délégation de service public. En application du **livre III du Code des relations entre le public et l'administration, cette obligation s'impose à toutes les personnes publiques (l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics) ainsi qu'aux organismes privés chargés d'une mission de service public. Voir note au chapitre 3.**

Par ailleurs, que la gestion du SPIC soit assurée en régie par la collectivité elle-même ou déléguée, le service est soumis aux impôts commerciaux (TVA, etc.)



Le budget d'un port

Les règles qui régissent le budget d'un port découlent largement de son appartenance à la catégorie des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC).

//////////////////// NOTE //////////////////////

Lorsqu'une commune dispose de plusieurs ports, il doit y avoir **un budget par port**. En effet, les usagers d'un port ne peuvent être forcés de contribuer au financement ou à l'exploitation d'autres ports de plaisance, même situés sur le territoire d'une même collectivité ». (CE n° 149427 du 2 février 1996).

Ce principe vaut également dans le cas où plusieurs ports de faible importance sont regroupés au sein d'un seul conseil portuaire comme il est prévu aux articles **R5314-16** et **5314-20** du Code des transports – Voir au chapitre 4 « Composition du conseil portuaire d'un port communal » page 19 et « Composition du conseil portuaire d'un port départemental » page 20.

Soumis aux mêmes obligations fiscales et sociales qu'une entreprise, le gestionnaire d'un port doit tenir une comptabilité permettant de dégager un résultat **pour chacune de ses activités**.

Par exemple, une SEM en charge de la gestion d'un port doit établir chaque année un document appelé « liasse fiscale » et le déposer à la Direction départementale des finances publiques, pour permettre à l'administration fiscale de vérifier le respect de la réglementation.

Dans le cas où la SEM gère plusieurs activités dont un ou plusieurs ports, une liasse fiscale doit être établie par activité assujettie.

Dans la pratique, elle constitue un document de référence vis-à-vis des tiers. Ce document est doté d'une forte crédibilité car il est adressé à l'Administration Fiscale.

Il ne faut donc pas hésiter à demander communication de cette liasse.

Il résulte de cette obligation que la structure en charge de plusieurs activités doit tenir une **comptabilité séparée** et, par voie de conséquence, établir un **budget séparé** pour chacune d'entre elles. Il ne peut y avoir qu'une seule activité par SPIC et autant de SPIC que d'activités.

LA RÈGLE DE L'ÉQUILIBRE

L'article [L2224-1](#) du CGCT dispose que les budgets des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés par les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

En outre, l'alinéa 1 de l'article [L2224-2](#) interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services.

LES EXCEPTIONS À LA RÈGLE

L'alinéa 2 de ce même article prévoit trois dérogations à ce strict principe de l'équilibre. Ainsi, la collectivité de rattachement peut décider une prise en charge des dépenses du SPIC dans son budget général :

- si des exigences conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- si lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Quelle que soit la dérogation à laquelle se réfère l'assemblée, il lui appartient sous peine de nullité de motiver et de justifier la prise en charge qu'elle envisage, notamment en fixant les règles de calcul et les modalités de versement ainsi que le ou les exercices concernés. Cette prise en charge ne peut avoir pour effet de se traduire par une compensation pure et simple d'un déficit d'exploitation. Elle revêt un caractère exceptionnel et ne saurait être pérennisée.

ET SI LE BUDGET EST EXCÉDENTAIRE ?

Le budget général de la collectivité de rattachement n'a donc pas vocation à équilibrer le budget SPIC. Inversement, le budget SPIC ne doit pas alimenter le budget de la collectivité de rattachement. Toutefois, des conditions exceptionnelles d'un reversement au budget principal de la collectivité ont été expressément prévues au 3° des articles [R2221-48](#) et [R2221-90](#) du CGCT.

Premièrement, l'excédent dégagé au sein du budget SPIC doit être exceptionnel et ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un prix trop élevé, destiné à faire financer par les usagers les dépenses du budget général de la collectivité de rattachement.

Deuxièmement, le reversement de l'excédent n'est possible qu'après affectation des plus values nettes de cessions en investissement et après couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement.

Enfin, le reversement n'est possible que si les excédents ne sont pas nécessaires au financement des dépenses d'investissement ou d'exploitation qui devraient être réalisées à court terme.

La possibilité de reverser ne vaut que pour les excédents « ponctuels ». La Cour des Comptes, dans son rapport de 1997, et le Conseil d'État, dans son arrêt du 9 avril 1999 commune de Bandol, ont précisé que le reversement d'un excédent du budget annexe vers le budget général ne pouvait porter que sur des excédents ponctuels. La mise en œuvre d'une « surtarification » dans le seul but de générer un excédent permanent, dont l'utilisation consisterait à alimenter les finances de la commune, entache d'illégalité le reversement de cet excédent au sein du budget général de la commune. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé le Conseil d'État dans son arrêt du 30 septembre 1996 (Société Stéphanoise des Eaux-ville de Saint-Étienne). En règle générale, en cas d'excédent d'un service public industriel et commercial, il convient d'en faire profiter avant tout l'utilisateur du service, en diminuant le coût du service. **Il s'agit de la simple application du principe selon lequel l'utilisateur n'a pas à financer des dépenses incombant au contribuable.**

Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que « le conseil municipal ne saurait, sans entacher sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation, décider le reversement au budget général des excédents du budget SPIC d'un SPIC qui seraient nécessaires au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme. ».

Par conséquent, la collectivité ne peut délibérément augmenter les tarifs pour constituer un excédent à reverser au budget général.

Ce reversement au budget de la collectivité locale de rattachement doit se combiner avec le principe propre à tous les SPIC dans lesquels le tarif payé correspond à une contrepartie du service rendu.

Il existe en effet une étroite corrélation entre le service rendu à l'utilisateur et le prix qu'il doit acquitter. À cet effet, l'individualisation des SPIC (voir Note chapitre 5, partie « Le budget d'un port ») au sein d'un budget permet d'établir les coûts exacts et donc la vérité des prix.

Cette notion de « service rendu » est développée dans le chapitre suivant à propos de la redevance.

La redevance

UNE CONTREPARTIE EXACTE DU SERVICE RENDU

L'utilisateur du port doit acquitter une redevance annuelle permettant d'assurer le financement des charges du service portuaire.

Dans sa jurisprudence la plus récente (CE, Ass., 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, n° 293229), le Conseil d'État retient la formulation suivante : « **une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service** ».

Le Conseil d'État avait déjà jugé que « les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers. » (CE, 30 septembre 1996, Société stéphanoise des eaux – Ville de Saint-Étienne).

Il a ainsi jugé illégale la redevance augmentée à dessein pour être reversée au budget général de la ville « afin de couvrir les charges étrangères à la mission dévolue à ce service. Les redevances doivent trouver leur contrepartie directe dans les prestations fournies par le service municipal. »

La situation contractuelle de l'usager du port, service public industriel et commercial, est sans incidence sur la qualification juridique de la contrepartie qui lui est demandée, même si c'est le mot « prix » et non celui de redevance qui est employé pour désigner la contrepartie financière mise à la charge des usagers.

Il est également admis, dans son principe, qu'un complément de redevance perçu à l'instant « t » puisse servir à financer une amélioration du service rendu au redevable en période « t + 1 ». Par la décision du 8 juillet 1996, Arrêt Mérié, n° 121520, rendu en matière de services communaux, le Conseil d'État a ainsi jugé légale une majoration de redevance portuaire ayant porté le taux de cette dernière à un montant qui a ultérieurement permis la réalisation, par l'autorité gestionnaire, de travaux accroissant la solidité des berges, facilitant l'accès des navires et augmentant le nombre de poste d'amarrage.

LA REDEVANCE PERÇUE NE PEUT COUVRIR DES CHARGES ÉTRANGÈRES À LA GESTION PORTUAIRE

Il est nécessaire de s'assurer que les frais qu'il est envisagé de couvrir par le produit de la redevance figurent au nombre des « charges d'un service public déterminé » ou des « frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public ».

Cette définition s'oppose notamment à ce que le gestionnaire du port intègre dans le calcul du montant de la redevance les coûts qui devraient être supportés par d'autres personnes publiques que celles dont il relève. Par exemple, le coût de fonctionnement d'un bac qui ne profiterait pas aux plaisanciers ne peut être supporté par le budget du port.

LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Aux termes des articles R5314-9 et R5314-10 du code des transports reproduits ci-dessous, la décision de modification des tarifs et conditions d'usages des outillages publics doit être précédée :

- de la consultation du conseil portuaire ;
- d'un affichage pendant 15 jours dans des conditions définies par l'autorité compétente.

Article R5314-9

La modification des tarifs et conditions d'usage des outillages publics **concedés** est précédée :

- 1 - de l'affichage des dispositions projetées pendant quinze jours dans les endroits du port principalement fréquentés par les usagers ;
- 2 - de la consultation du conseil portuaire. Ces opérations sont conduites à la diligence de l'autorité compétente qui en fixe la durée. Les tarifs et conditions d'usage projetés sont applicables trois semaines après la clôture de l'instruction, si dans ce délai l'autorité compétente n'a pas fait connaître son opposition.

Dans le cas d'une **gestion déléguée**, les tarifs sont décidés par le délégataire et sont applicables trois semaines après la procédure si l'autorité compétente, c'est-à-dire la collectivité ou l'établissement public ne s'y est pas opposé.

Article R5314-10

Les décisions modifiant les tarifs des outillages **non concedés** sont précédées :

- 1 - de l'affichage des dispositions projetées pendant quinze jours dans les endroits du port principalement fréquentés par les usagers ;
- 2 - de la consultation du conseil portuaire. Ces opérations sont conduites à la diligence de l'autorité compétente.

Dans le cas d'une **gestion non déléguée**, la délibération de la collectivité ou de l'établissement public est exécutoire après transmission au contrôle de légalité et publication.

L'affichage des tarifs projetés fait partie intégrante de la procédure (c'est une formalité substantielle). À défaut, la validité de ces tarifs peut être mise en cause (CE 23 mai 2011 – CCI du Var/Association Amicale des plaisanciers mandéens et autres).

////////////////////// **NOTE** ////////////////////////

L'affichage prévu aux articles R5314-9 et 10 doit se faire dans les endroits du port principalement fréquentés par les usagers (CAA MARSEILLE 22 janvier 2009 n° 07MA01096).

Article R5314-11 du code des transports

L'autorité compétente mentionnée aux articles R5314-6, R5314-9 et R5314-10 est l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement compétent.

NOTA : Les articles précités s'appliquent aux ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements. Pour les ports relevant de l'État, les conditions d'instruction et de fixation des tarifs sont régis par les articles R5321-2 (ports autonomes) et R5321-3 (grands ports maritimes) du code des transports.



EN CONCLUSION

Le législateur et le juge, à travers la jurisprudence, donnent des droits aux usagers des ports.

Les navigateurs de plaisance, membres des comités d'usagers et leurs représentants aux conseils portuaires se doivent de les connaître et au besoin de les faire respecter.

Bien entendu, il est toujours préférable de privilégier le dialogue avec les autorités portuaires. Mais il faut parfois contraindre quand les usagers du port ne sont pas entendus.

L'UNAN se propose d'aider ses associations adhérentes à faire valoir leurs droits. Ce guide se veut une base d'informations. Il peut être complété sur demande par une aide personnalisée.

Gandhi avait schématisé un combat en quatre étapes : à la première, on vous ignore ; à la seconde, on vous méprise ; à la troisième, on vous combat ; à la quatrième : vous gagnez. Armons-nous de patience et de persévérance !

Philippe BILGER, avocat général honoraire près de la cour d'appel de Paris terminait un article intitulé « Les citoyens se mêlent de ce qui les regarde » par la phrase suivante « De plus en plus, les citoyens, sur tous les plans, dans tous les domaines, devront se mêler de ce qui les regarde. La République n'ira pas plus mal ».

INDEX

A

Activité dominante	6, 7, 14
Affermage	11, 12
AOT, Autorisation d'occupation temporaire	4
Autorité portuaire	5, 6, 7, 9, 13, 21

B

Budget	9, 15, 16, 17, 23, 24, 25, 26, 27, 28
--------------	---------------------------------------

C

CLUPIP, Comité local des usagers permanents du port et des installations portuaires	14, 15, 16
CLUPP, Comité local des usagers permanents du port	14, 15, 16, 18, 19
Comité local des usagers permanents	19, 20, 31
Concession, concessionnaire(s)	9, 11, 12, 17, 19, 20, 23
Conseil portuaire	8, 11, 14, 17, 20, 21, 22, 25
composition	14, 16, 18, 19, 20, 22
consultation, avis	11, 17, 18, 24, 28, 29
fonctionnement	15, 22, 23
obligation	17, 18
représentants des navigateurs de plaisance	12, 16, 18, 19, 20, 21, 30
rôle	17

D

DSP, Délégation de service public	10
---	----

E

EPCI, Établissement public industriel et commercial	10, 14
EPIC, Établissement public de coopération intercommunale	10

P

Port	
communal	6, 7, 16, 19
départemental	7, 14, 16, 18, 20, 21
grand port maritime	4, 7, 8, 14, 22, 29
port maritime autonome	4, 8, 14, 22, 29
régional	7, 14, 22

R

Redevance	13, 27, 28
Régie	9
quasi-régie	12, 13
régie dotée de la personnalité morale et financière	10
régie dotée de la seule autonomie financière	9
régie intéressée	11, 12, 13

S

Section permanente	21
SEM, Société d'économie mixte	11, 13, 25
SPIC, Service public à caractère industriel et commercial	10, 24, 25, 26, 27
SPL, Société publique locale	11, 13

U

UNAN	
assistance aux associations	3, 4, 8, 9, 18, 30

Z

ZMEL, Zone de Mouillages et d'Équipements Légers	4
--	---

TEXTES CITÉS

Code des relations entre le public et l'administration	
Livre III	9, 24
Code des transports	
L5311-1	4
L5314-1	6
L5314-2	6
L5314-4	6
L5314-6	29
R5314-9	29
R5314-10	29
R5314-11	5, 29
R5314-12	22
R5314-13	22
R5314-14	16, 20, 21, 22
R5314-15	21
R5314-16	21, 25
R5314-17	16, 19, 22
R5314-18	14, 19
R5314-19	15, 20
R5314-20	20, 25
R5314-21	17
R5314-22	11, 17
R5314-23	23
R5314-24	22
R5314-25 à R5314-27	20
R5314-27	19
R5321-2	29
R5321-3	29
Code du tourisme	
L341-8 à L341-13	4
Code général de la propriété des personnes publiques, CGPPP, CG3P	
R2124-39 à R2124-55	4
Code général des collectivités territoriales, CGCT	
L1411-1 à L1411-18	11
L2121-26	9
L2221-1	24
L2224-1	26
L2224-2	26
L5214-16 et L5216-5	6
R2221-48 et 90	26
Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république, Loi NOTRe	5
article 22	7
articles 64 et 66	6
Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession	
article 52	11



Union Nationale des Associations de Navigateurs

REJOIGNEZ L'UNAN

Pour en savoir plus :

www.unan.fr

contact@unan.fr

[f www.facebook.com/unan.fr](https://www.facebook.com/unan.fr)